Introducción

LAS AGENDAS PENDIENTES DE LA EDUCACIÓN

Simon Schwartzman y Cristián Cox

Tanto el acceso como el gasto en educación han aumentado en América Latina muy significativamente en los últimos 10 ó 15 años. La mayoría de los países, sin embargo, parece haber topado con una barrera difícil: la calidad de la educación básica no está mejorando (Castro 1999; OECD 2004; Vegas y Petrow 2007), gran cantidad de estudiantes abandonan las escuelas a la edad de 14 ó 15 años, queda poco espacio para seguir aumentando la cantidad de recursos públicos destinados a la educación, y subsisten problemas graves de equidad que afectan a las personas de estratos sociales más bajos y a las minorías. Además, las evaluaciones existentes de las reformas curriculares de la década pasada (Ferrer 2004; Dussel 2004) coinciden en las debilidades de su implementación y en la calidad, por tanto, de las oportunidades de aprendizaje que hoy ofrecen los sistemas escolares de la región, ya sea para cumplir con las exigencias del mercado laboral como para fortalecer los valores de cohesión social, emprendimiento y pensamiento crítico, que son partes integrantes de una educación completa y ética. Por último, las evaluaciones internacionales de resultados de aprendizaje revelan grandes distancias de los países de la región con respecto al promedio de los países de la OCDE, así como distribuciones socialmente más desiguales.

El tema de la educación moviliza a las personas, que muchas veces discuten por cuestiones que son vividas como opuestas y contradictorias cuando deberían ser complementarias. Tal es la contradicción que existiría entre una educación eficiente, que busca capacitar a las personas para el mercado del trabajo, y una educación orientada a fomentar la formación intelectual y moral de los jóvenes y el desarrollo de su capacidad de mirar de manera crítica y creativa la sociedad en que viven. De hecho, una buena educación debe proporcionar a las personas los instrumentos fundamentales para la participación en el mundo del trabajo y de la vida social organizada, que son el conocimiento y el uso de la lengua escrita y hablada, y la capacidad de entender y valerse del razonamiento

matemático y científico. Sin el dominio de la lengua no es posible avanzar en el entendimiento de la cultura, de la historia, de las cuestiones sociales y de los dilemas éticos de las sociedades contemporáneas. Sin el conocimiento ni la familiaridad con el razonamiento matemático y científico no es posible entender y buscar caminos alternativos, si necesarios, para las cuestiones económicas, ambientales, de salud y de recursos materiales y técnicos, que forman parte constitutiva de las sociedades modernas. Si bien los procesos de adquisición de las capacidades de lectura, escritura, razonamiento matemático y científico no se dan de forma espontánea y natural, sino que requieren trabajo sistemático de entrenamiento, producen al mismo tiempo la incorporación de tradiciones culturales, intelectuales, científicas y técnicas dentro de las cuales estas competencias se han desarollado . La educación estrictamente técnica, limitada al entrenamiento para actividades mecánicas repetitivas, tal como la imaginaban a principios del siglo pasado teóricos de la «administración científica» como Taylor (1911) y Fayol (1917), es tan utópica y fuera de la realidad como las escuelas de orientación estrictamente religiosa e ideológica propuestas por corrientes pedagógicas más extremas.

Este doble carácter práctico y cultural, que se da en el proceso educativo, existe también en las escuelas en tanto organizaciones sociales. Desde una mirada, las escuelas son organizaciones que deben producir de la manera más eficiente posible los productos que son de su responsabilidad, haciendo uso de las mejores tradiciones y tecnologías pedagógicas disponibles: jóvenes equipados con las competencias básicas esperadas, dentro de períodos de tiempo definidos y a costos adecuados. Desde otra mirada, las escuelas son instituciones culturales que involucran maestros, administradores, estudiantes y sus familias en tareas de transmisión y desarrollo técnico, cultural y moral, que son indisociables e irreductibles a procedimientos rutinarios y burocráticos. No es posible hacer y deshacer escuelas como se hacen y se deshacen fábricas de tornillos o de zapatos. En realidad, las fábricas también son instituciones con culturas técnicas y profesionales propias que no se hacen y deshacen con tanta simplicidad.

Estas dos maneras de mirar la educación pueden ser descritas en términos de dos tradiciones de análisis de las cuestiones educativas: una proveniente de la economía y otra de la sociología. En la mirada clásica de los economistas, el papel central de la educación es la formación de recursos humanos, sin el cual los otros factores de producción –capital, trabajo, recursos naturales– no tienen cómo agregarse y generar beneficios y bienestar (Becker 1964) . En la mirada clásica de los sociólogos, la educación es, por excelencia, el cemento de la cohesión social, sin la cual las instituciones modernas, la división social del trabajo y los mercados mismos no logran funcionar adecuadamente (Durkheim 1893, 1922).

Este libro intenta juntar estas dos visiones, a las que se añade la de los educadores, que miran la educación no solamente desde afuera, en términos de sus papeles sociales, sino desde adentro, como procesos cuyo foco recae en el crecimiento de las personas, y que se dan en la interacción cotidiana entre maestros y estudiantes.

La primera parte de esta obra reúne trabajos desarrollados dentro de un amplio proyecto denominado «Una nueva agenda económico-social de América Latina», en tanto que la segunda parte agrupa trabajos elaborados dentro del proyecto titulado «Cohesión social en América Latina», ambos conducidos en conjunto por la Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), en Santiago de Chile, y el Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), en Sao Paulo, Brasil. El tema central de la primera parte alude a cómo enfrentar los problemas financieros, institucionales y de calidad que experimentan los sistemas educativos de la región. Entre los temas a tratar en esta parte se cuentan: los costos y las prioridades de inversión, el uso de los instrumentos de evaluación, las cuestiones asociadas a las manera por las cuales los sistemas educativos se organizan y el papel central que los maestros –como categoría profesional– juegan en todo este proceso. La segunda parte enlaza la visión histórica de la construcción de los sistemas escolares públicos de la región con el foco puesto en los contenidos de la educación impartida en Latinoamérica, ambos puntos examinados desde la perspectiva de su aporte a la cohesión social. Los trabajos en este caso intentan responder cómo la desigualdad socioeconómica, las políticas educacionales como la expansión de coberturas y la descentralización, y las reformas curriculares, han contribuido, o no, a la cohesión social.

El texto de esta Introducción pretende llamar la atención sobre un conjunto de temas emergentes relacionados con la educación que no son abordados en los diferentes capítulos del libro. Su objetivo no es tanto el aportar soluciones, que no son fáciles ni consensuales, sino que ayudar a consolidar una visión de la educación como tema de estudio, reflexión, investigación y acción cada vez más complejo.

La evolución de los sistemas escolares y de las agendas de política educativa en el siglo XX

Las políticas educacionales en América Latina pueden describirse en términos de distintas fases, con distintos grados de dificultades y entornos políticos. La primera fase, que en algunos países duró un siglo o más, fue la creación de sistemas nacionales y globales de educación pública. Este proyecto conformaba parte de un proceso más amplio de organización de las naciones-Estados de

la región, y los países que actuaron con mayor prontitud y tuvieron más éxito en este proceso, tales como Argentina, Uruguay y Chile, también fueron los primeros en crear escuelas públicas y universidades modernas. Las escuelas públicas eran consideradas como parte del servicio civil, los profesores y los directores de escuelas eran funcionarios públicos, y los contenidos que los niños debían aprender se determinaban desde arriba. Algunos países lograron crear algunas escuelas públicas de buena calidad y prestigiosas, mientras la Iglesia católica mantenía y ampliaba sus colegios privados para niñas y también para una educación de élite, así como algunas universidades. En algunos lugares, la Iglesia colaboró con el Estado en la provisión de educación pública, pero en la mayoría de los países permaneció separada.

Durante el siglo XX, a medida que los países se volvían más urbanos y se ampliaba el sector público, también se amplió la educación. Los maestros se organizaron en sindicatos y empezaron a luchar para defender sus intereses; la necesidad de dinero para construir escuelas y la compra de materiales escolares atrajo intereses comerciales, al tiempo que los políticos comenzaron a usar el nombramiento de directores de escuela y la asignación de maestros en sus colegios preferidos como moneda electoral. La expansión de la educación pública se asoció con la creación de grandes burocracias públicas, la propagación de la práctica de dar sinecuras como recompensa política, y el alineamiento político de maestros y sus sindicatos con partidos e ideologías políticas.

En muchos países, en el último cuarto del siglo XX, a medida que las coberturas en primaria se aproximaban a la universalización del nivel, la educación pública fue traspasada desde el gobierno central hacia los estados y provincias; en otros, desde los estados y provincias hacia las municipalidades. La justificación de esta tendencia, estimulada por organismos de cooperación internacional, se atribuía a que los sistemas de educación pública eran demasiado complejos y grandes para ser administrados desde burocracias centrales, que las instituciones educacionales deberían estar más cerca de su público y que los gobiernos locales deberían involucrarse más en la educación de su población. Adicionalmente, la descentralización aumentaría la *accountability* del gobierno y contribuiría a neutralizar la captura de los sistemas educativos por intereses corporativos. Las asociaciones y los sindicatos de maestros no vieron con buenos ojos la descentralización, que fue percibida como una rebaja de su prestigio profesional y como un intento de los gobiernos centrales por reducir sus gastos en educación. Cabe mencionar que no hay evidencia de que hubo disminución sistemática de los gastos nacionales en educación, salvo en períodos de crisis, sino que un traspaso de los recursos desde los gobiernos nacionales hacia los gobiernos locales, que de hecho se volvieron más interesados y se involucraron con mayor ahínco en la educación, pero también en las posibilidades de favo-

res políticos, fomentadas por estos nuevos recursos y atribuciones (Cruz 1998; De Ferranti et al. 2004; Di Gropello 2004; Filgueira et al. 2006; Gauri 1998; Gershberg 1999; Grindle 2004; Winkler y Gershberg, 2000;); incluso, las políticas de descentralización, en contextos nacionales de fuertes desigualdades socioeconómicas, pueden incrementar estas (Vegas y Petrow 2007). De este modo, los *tradeoffs* entre las ganancias en eficiencia y *accountability*, por un lado, y los incrementos en las desigualdades, por otro, no fueron hechos visibles ni en general formaron parte de los procesos de deliberación y toma de decisiones políticas sobre la descentralización.

Década de 1990: nuevo énfasis en el desempeño y la demanda

La primera fase, antes comentada, terminó alrededor de 1990, y vista desde el lado positivo significó la provisión de algún nivel de educación básica a casi la totalidad de la población, además de un aumento significativo del gasto público, que alcanzó alrededor de un 4 a un 6% del PNB en la mayoría de los países. Su lado negativo, sin embargo, fue que se volvió muy difícil o imposible hacer cumplir los programas curriculares: muchas escuelas recibían demasiados pocos recursos para sus actividades diarias y la carrera docente perdió prestigio, lo que provocó selecciones perversas para la profesión. Los niveles alarmantes de deserción escolar y repitencia en muchos países de la región, unidos a problemas de calidad en todos ellos, llevaron a una percepción generalizada de que las instituciones públicas de educación no podían cumplir con lo que se esperaba de ellas en una sociedad moderna, aun cuando se les dotara de más recursos y apoyo. Las familias de clase media y de clase alta que en el pasado ponían a sus hijos en las instituciones públicas más prestigiosas, los cambiaron a colegios privados. Estos procesos, junto a criterios de políticas difundidos por las agencias multilaterales como el Banco Mundial, BID y UNESCO (Beech 2007), hicieron emerger una nueva generación de políticas educacionales.

El primer paso, siguiendo las experiencias de Europa y de los Estados Unidos, consistió en desarrollar indicadores externos de desempeño. Los indicadores más simples corresponden a las estadísticas de cobertura, las tasas de terminación, las brechas edad-nivel y varias dimensiones de equidad –por género, región, raza, cultura, niveles de ingreso y otros. A menudo, estas mediciones se recopilan junto con indicadores de insumos –número y calificación de los maestros, relación estudiantes/maestros, gastos y otros. Estas estadísticas revelaron tasas alarmantes de retención y demora en completar la educación básica, lo que llevó a muchos países a introducir la «progresión continua» (o «promoción social») en sus escuelas. Por ejemplo, la tasa bruta de matrículas

en la educación básica en Brasil en el año 2006 era de un 120%, lo que significaba que el sistema era un 20% más grande de lo que debería ser, con tasas muchos más altas en los estados más pobres del país. La principal justificación pedagógica de las políticas de progresión continua es que los estudiantes que se atrasan por malos resultados, normalmente no se recuperan y terminan abandonando la escuela antes de terminar la educación básica (Barretto y Mitrulis 2001; Rizo 2004; Roderick et al. 1999). Esta política, sin embargo, a menudo se interpretó con el significado de que el éxito académico ya no era importante, lo que provocó desmoralización en una cultura como la del sistema escolar, que desde siempre ha definido tal éxito como su criterio de logro principal y, como consecuencia, en muchos casos, devino en la interrupción de esta práctica.

Más complejos son los indicadores de desempeño académico que miden las competencias de los estudiantes a distintos niveles y comparan los resultados de escuelas, distritos escolares, regiones y países entre sí. La creación de estos indicadores se vio estimulada por organismos internacionales, y estos indicadores se usaron y aún se usan como herramientas para estimular a los gobiernos y a las administraciones educacionales a alcanzar objetivos específicos. Estas estadísticas revelaron un escenario preocupante de muy bajos niveles de éxito, fuertemente correlacionados con los antecedentes socioeconómicos del estudiante y que aparentemente resultaron impermeables a las políticas estándares de cambios en la malla curricular, metodologías de enseñanza e incluso a la inversión financiera en el sistema escolar (Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación 2003; Cueto 2005; Ferrer y Arregui 2002; Vegas y Petrow 2007).

La incapacidad de la educación pública de mejorar resultados de aprendizaje condujo los esfuerzos a liberar a las escuelas de la burocracia pública, volviéndolas más autónomas y sensibles a la movilización social y a la competencia del mercado. Esta tendencia presenta una variedad muy amplia y paradójica de orígenes intelectuales, desde el énfasis puesto por Paulo Freire en la «pedagogía de los oprimidos» y la necesidad de vincular la educación con los movimientos sociales y la educación popular (Freire 1987) hasta los argumentos de Milton Friedman en favor de los cheques escolares (Friedman y Friedman 1980; Friedman 1955). Una política totalmente movida por la demanda requeriría de una descentralización radical de los sistemas educacionales públicos, con la distribución de cheques escolares a los estudiantes y sus familias, y el reemplazo de las escuelas públicas por escuelas de contrato administradas por privados. En Chile, a partir del régimen de Pinochet y siguiendo con los gobiernos de centro-izquierda de la Concertación, se adoptaron varias de estas ideas, con resultados inciertos: existe un debate cada vez mayor y que aún no es conclusivo sobre el alcance real de estas políticas (Bellei 2007; Contreras et al. 2003;

Elacqua y Fabrega 2004; Gallego y Sapelli 2007; McEwan y Carnoy 2000). El caso chileno es de especial interés porque, por una parte, muestra importantes avances en algunos segmentos de su sistema educacional, con escuelas privadas subvencionadas que realmente se disputan a los estudiantes en un mercado que aspira a una educación de calidad, pero, por otra parte, tal como lo revelaron los estudios de PISA y otras evaluaciones, las escuelas municipales que atienden a los estudiantes más pobres no dan muestras de repunte, y la calidad de la educación básica chilena, aunque haya mejorado en los últimos años, sigue siendo crítica, lo que demuestra que estas políticas pueden haber llegado a sus límites.

Los llamados «programas de transferencia condicional de renta», que con el apoyo del Banco Mundial están siendo adoptados en muchos países de la región, también pueden considerarse como parte de esta tendencia para trasladar la atención hacia la demanda. La idea, en el área de la educación, es entregarles a las familias pobres un pequeño incentivo monetario para que mantengan a sus hijos en la escuela. Se supone que, por un lado, las familias pobres no mandan a sus hijos a la escuela porque necesitan los ingresos de su trabajo; por otro, que las escuelas públicas serían capaces de entregarles una educación adecuada si los niños asistieran a ellas (Bourguignon et al. 2003). Dado que las evidencias disponibles contrarían estas dos hipótesis (Cardoso y Souza 2003; Reimers et al. 2006; Schwartzman 2005), la mayoría de los programas de transferencia de fondos se convirtieron, en la práctica, solo en políticas de distribución de ingresos, con un efecto mínimo o nulo sobre la educación, salvo negativamente, cuando los recursos destinados a educación son redirigidos a esos programas.

La nueva agenda

La nueva agenda para la reforma educacional en América Latina se basa en las nociones de que el sector público no puede renunciar a su rol y responsabilidad de mejorar la calidad y relevancia de la educación en la región; que la educación se hace en las escuelas y en las salas de clase, y ahí es donde se ganará o perderá la batalla por la calidad y relevancia; y que es parte de la responsabilidad de los organismos públicos crear las mejores condiciones posibles para la participación de las instituciones privadas, las organizaciones sociales y las familias en la provisión y en el apoyo a la mejoría de la educación en todos sus niveles.

Los esfuerzos de las reformas institucionales de las últimas dos décadas han revelado sus límites (Carnoy 2007; Tedesco 2007): estas no alcanzaron a afectar de manera efectiva y a escala suficiente el núcleo del quehacer docente en aulas y escuelas. Las capacidades y desempeños de docentes y de directivos de escuelas, reconocidamente el núcleo más duro en cualquier esfuerzo de

reforma (Fullan 2003), son el centro de la nueva agenda. Las nuevas políticas educativas deberían centrarse en la agenda de cambio de las capacidades de las que dependen los desempeños docentes en las aulas y directivos en los centros, así como en los resultados de aprendizaje de alumnos y sistemas escolares.

Comparaciones internacionales y análisis estadísticos sistemáticos de experiencias educacionales exitosas convergen en apuntar a algunos elementos cruciales de cualquiera política educacional favorable: empezar la educación lo antes posible; trabajar sistemáticamente con niños pequeños para desarrollar su capacidades tempranas en el uso del código fonético de su idioma; elegir a los maestros en función de sus logros en brindar una buena educación a sus estudiantes y estructurar sus carreras de acuerdo con este criterio; fortalecer el rol de liderazgo de los directores de escuelas, estimulando su compromiso con objetivos pedagógicos; diferenciar los programas educativos según las condiciones de aprendizaje y las motivaciones de los estudiantes, en vez de obligar a todos a seguir una malla curricular uniforme adaptada a los requisitos de la educación superior; y reducir la libertad de elección de las escuelas que presenten malos resultados, entregándoles un currículo bien estructurado y apoyo, y controlando sus resultados a través de evaluaciones sistemáticas. Esto incluye también un énfasis renovado en la importancia de los libros escolares y otros recursos de aprendizaje, incluyendo el uso de nuevos recursos informáticos, sin sustituir, sino que apoyando el trabajo del profesor.

Aunque este sea el consenso dominante entre los especialistas, las políticas educacionales en América Latina, como en la mayoría de los demás países, son muy controvertidas y las preferencias e intereses políticos e ideológicos de los distintos partícipes complejizan el debate y dificultan las convergencias y las lógicas de cooperación hasta hacer de estas la excepción más que la regla en la región (Corrales 1999; IADB 2006; Navarro 2006). Además, siempre existen brechas importantes entre las políticas generales propuestas y su implementación práctica en circunstancias específicas.

Se hace entonces necesario fortalecer el consenso en torno a esta nueva agenda para una educación de calidad, basada lo más posible en la investigación empírica sistemática y en evidencias, más que solo en las corazonadas de quienes ejercen esta profesión o las demandas de grupos de interés. El acuerdo puede verse favorecido por la creciente cooperación entre especialistas en educación e investigadores de otras disciplinas –economistas, biólogos, sociólogos, neurobiólogos, especialistas en informática, historiadores– que puede llevar, a su vez, a introducir cambios importantes en la manera en que se organiza hoy la educación como una disciplina académica y profesional. Asimismo, puede verse favorecida, como se argumenta más adelante, por el cambio de escala en el volumen y riqueza de la evidencia acerca de los resultados de aprendizajes de los

sistemas, y la consiguiente reflexividad sociopolítica acerca de las características y desempeños de los mismos.

Educación temprana

Existe cada vez más literatura, proveniente de la investigación en neurociencias, psicología del desarrollo y economía, sobre la importancia de la educación temprana para los logros de una persona durante toda su vida. El proceso acumulativo de aprender y el desarrollo intelectual empiezan en los primeros años, y dependen fuertemente de las interacciones que los niños tienen con un entorno estimulante y rico en contenidos. La investigación muestra que niños de familias de bajo ingresos y poca educación, probablemente acumulen importantes carencias desde los dos años de edad, lo que podría compensarse a través de una educación preescolar de buena calidad (Ramey y Ramey 2004, 1994). Mientras más demoran estos niños en recibir una atención adecuada, más probable es que fracasen y abandonen la escuela. Alrededor de los seis años, el uso sistemático de métodos fonéticos para enseñar a los niños a leer y escribir es claramente superior a otros enfoques, sobre todo para niños en hogares donde hay menos estimulación intelectual (McGuinness 2004, 2005; National Reading Panel 2002; National Reading Panel and National Institute of Child Health and Human Development [U.S.] 2000; Rose 2006). Al respecto, James J. Heckman hizo notar lo siguiente:

> (…) los primeros ambientes familiares son grandes predictores de las habilidades cognitivas y no cognitivas. La investigación ha documentado la emergencia temprana (antes de los 4 a 6 años) y la persistencia de carencias en las habilidades cognitivas y no cognitivas. Ambientes que no estimulan al niño y no cultivan estas habilidades a temprana edad dejan al niño en una desventaja temprana. La desventaja surge más de la falta de estimulación cognitiva y no cognitiva dada a los pequeños que simplemente de la falta de recursos financieros. (Heckman 2006)

Más allá de sus beneficios educacionales, la educación temprana también tiene beneficios importantes de largo plazo para la economía en su conjunto, dado que torna los gastos en educación más efectivos y dota a los países de recursos humanos mejor calificados (Cunha et al. 2005; Knudsen et al. 2006).

Estos resultados apoyan *post hoc* la fuerte expansión de la educación preescolar en la mayoría de los países latinoamericanos, aunque aún no han sido capaces de proveer una educación razonable en la mayoría de sus escuelas básicas y secundarias. Según el Instituto Estadístico de la UNESCO, la tasa de

matrículas en escuelas preprimarias en Latinoamérica ya es de un 60%, la cifra más alta en el mundo después de Norteamérica y Europa Occidental, donde alcanza un 79% (UNESCO 2007). La gran cantidad de mujeres que ingresan al mercado laboral, que necesitan un lugar donde dejar a sus niños en el día, puede explicar esta expansión. El cuidado diurno, no obstante, no es lo mismo que educación temprana y la falta de maestros bien capacitados y de metas pedagógicas claras en la educación básica son probablemente mucho más significativas en la educación preescolar que, rara vez o nunca, es objeto de una evaluación y solo en algunos países se destinan apoyos pedagógicos consistentes. Hasta ahora, los temas de la calidad y los contenidos de la educación preescolar han sido excluidos de las agendas educacionales de los países, pero deberían incorporarse lo antes posible, aunque agregando otra serie de problemas a una agenda educacional ya sobrecargada.

Equidad y educación compensatoria

El mejor enfoque para los problemas de equidad social consiste en asegurar oportunidades parejas y las mejores posibles a todas las personas desde la más temprana edad, para evitar que déficits de aprendizaje se consoliden y se acumulen a través del tiempo. Para jóvenes y adultos que ya perdieron esta oportunidad inicial, son necesarias políticas educativas que puedan reinsertarlos de la mejor manera posible en el universo de la información, de la cultura y de las competencias para el trabajo. Estas políticas compensatorias se hacen cada vez más difíciles y poco eficaces en la medida en que aumenta la edad de las personas y se amplía la distancia entre lo que han logrado aprender y lo que se desea alcanzar. No es demasiado difícil apoyar a un joven que ha interrumpido su educación secundaria para que la retome y complete su formación a este nivel, y luego adquiera una nueva capacitación profesional, pero sí resulta mucho más arduo hacerlo con un adulto que no cursó más allá de los primeros años de escuela y que es un analfabeto funcional.

Cuando las matrículas en las escuelas de educación básica se acercan a un 100%, como ocurre en casi la totalidad de los países en América Latina, desaparecen los problemas de equidad en el acceso a este nivel (CEPAL 2007). No obstante, persisten diferencias en términos de años de escolaridad y logros: los niños de familias más pobres tienen menos logros y abandonan antes que los niños de familias más educadas y más ricas. El nivel socioeconómico es el principal correlato de inequidad en el éxito educacional, pero podrían existir otros factores en contextos específicos. Colegios bien estructurados, buenos maestros y métodos de enseñanza adecuados mejoran el desempeño de niños

con limitaciones tempranas de aprendizaje, en tanto que escuelas desintegradas, maestros sin formación apropiada y métodos de enseñanza inadecuados hacen lo contrario.

Hoy en América Latina, las niñas ostentan mejores resultados de aprendizaje en la escuela que los niños, a la vez que muestran un índice menor de deserción escolar (UNESCO 2007). Pero entre las poblaciones indígenas de los países andinos y en Guatemala, las mujeres tienen menos acceso a la educación que los hombres. Los problemas de equidad relacionados con la cultura y la raza son importantes, dado que los descendientes de grupos indígenas y esclavos africanos son generalmente pobres, pero no está claro si sus dificultades solo están relacionadas con la pobreza, con sus especificidades culturales, con la discriminación social, o con una mezcla de estos factores.

Uno de los riesgos involucrados en los esfuerzos por elevar los patrones de logro académico de los estudiantes en la sala de clases es que esto puede generar una desigualdad cada vez mayor, marginándose a los estudiantes que se desempeñen menos bien. Los problemas de equidad están directamente relacionados con el tema de la diferenciación del currículo: si es mejor proporcionar a todos los estudiantes el mismo contenido, suponiendo que todos tendrán finalmente resultados similares, o si es mejor permitir programas educativos diferentes según las habilidades y motivaciones previos de los estudiantes. La diferenciación es claramente necesaria en algún momento, pero cuándo es este momento ha ido postergándose junto con la ampliación de las coberturas y la prolongación de la experiencia escolar para todo el grupo de edad en muchos países de la región. Al final, el tema de la diferenciación curricular y sus implicancias para la equidad constituyen el dilema fundamental de las políticas de la educación secundaria (World Bank 2006).

Una vez que un estudiante abandona la escuela a los 14 ó 15 años sin terminar la educación secundaria o incluso la educación básica, a menudo como un analfabeto funcional, le es muy difícil encontrar un trabajo en el mercado laboral y seguir adquiriendo nuevos conocimientos e información por su propia cuenta. Es responsabilidad de los gobiernos tratar de proporcionar a esas personas algún tipo de educación compensatoria, permitirles volver a la escuela, mejorar sus calificaciones y obtener credenciales de educación adecuadas. Otro tema crucial dice relación con quienes se harán cargo de esta educación. Las escuelas regulares pueden tener dificultades en atender a esta población, y el espacio para la educación compensatoria y de adultos a menudo se delega a distintos tipos de organizaciones no gubernamentales que pueden no estar calificadas para hacer el trabajo o carecer de capacidades para alcanzar las coberturas requeridas. Por su importancia, y a pesar de los variados intentos para enfrentar este problema en muchos países, este sigue siendo un terreno virgen

en términos de qué es lo que se puede hacer realmente, dados los impedimentos que muchas de estas personas ya han acumulado, y quién lo puede hacer.

Si bien las principales causas de desigualdad en relación a los resultados educativos se producen en la primera infancia y se ven intensificadas por la incapacidad de las escuelas básicas y secundarias para compensarlas o corregirlas, gran parte del debate sobre equidad educacional en América Latina se refiere hoy a acciones afirmativas en la educación superior. Este debate ha sido informado por dos visiones extremas e igualmente insostenibles. La primera es que la admisión a la educación superior debería estar estrictamente basada en el mérito académico, sin otras consideraciones. La otra es que el argumento del mérito sería solamente una pantalla para la discriminación social, étnica y de otros tipos, que deberían invalidarse por decisión política. Está claro que la tarea central de la educación a todo nivel es mejorar el conocimiento, la competencia, los valores y aptitudes de los estudiantes y, en este sentido, es imposible que los educadores no usen estándares de referencia y algún tipo de medición para evaluar las habilidades y estimar las potencialidades de las distintas personas. Al mismo tiempo, los actuales sistemas de admisión a los programas de educación superior, cuando existen, no constituyen muy buenos mecanismos de predicción del futuro desempeño de los estudiantes y pueden en cierta medida reflejar los puntos de vista particulares y los prejuicios sociales de los evaluadores, o depender de la habilidad del estudiante para dedicar tiempo y dinero a la preparación para las pruebas de selección. El mérito no es unidimensional, las personas pueden tener distintas competencias y habilidades, y la jerarquía de prestigio y la retribución financiera asociadas con distintas carreras de la educación superior son resultado de muchos otros factores que no dependen directamente del mérito intelectual relativo de cada uno.

Por otra parte, existen buenas justificaciones para políticas afirmativas que estimulen el acceso de las personas de grupos sociales y etnias más pobres para ingresar a las instituciones de enseñanza superior, ayudando a romper, en lo posible, la asociación que existe entre la clase social y la educación superior. Estas políticas, para que funcionen adecuadamente, deberían estar diseñadas de manera de enriquecer el potencial de aprendizaje de los estudiantes, fortaleciendo su capacidad de desempeñarse bien en las áreas de actividad que elijan, más que solo reparar la discriminación y explotación histórica o personal que ellos o sus ancestros han experimentado. Un sistema educacional superior diversificado, en el que los estudiantes puedan elegir entre una amplia gama de temas, cursos y estilos educacionales, adecuados a sus intereses y condiciones, es el mejor terreno en el que puede florecer una verdadera diversidad social y mejorar las oportunidades para todos.

La ampliación del currículo y los dilemas del cambio en la educación secundaria

Al igual que en el mundo desarrollado, las reformas curriculares de la década de 1990 en América Latina intentaron responder a la globalización y a cambios en las bases de conocimiento de las disciplinas escolares, junto con los requerimientos de nuevas competencias demandados por la ciudadanía democrática y la competitividad económica en los nuevos contextos (Braslavsky 2001). Así como hay diferencias entre los países, el desafío curricular ha sido fuertemente influenciado por las propuestas y criterios distribuidos por las agencias internacionales activas en el campo de la educación, como UNESCO y OCDE. En general, estas enfatizan como objetivos tanto habilidades como conocimientos: habilidades de reflexión, pensamiento crítico y creativo, trabajo colaborativo y un foco en la capacidad para resolver problemas, así como paradigmas sobre enseñanza y aprendizaje centrados en el rol del que aprende (Ferrer 2004). Las nuevas prescripciones curriculares elevan considerablemente el nivel de las competencias que tradicionalmente se propuso inculcar la institución escolar de la región, así como agregan nuevas competencias –como el foco en la resolución de problemas, competencias, TIC y la habilidad para trabajar con otros–, incrementando sustancialmente la ambición formativa y la complejidad de la experiencia escolar, particularmente en el nivel secundario.

La mayoría de las reformas curriculares no ha tratado con los desafíos específicos que los nuevos contenidos y competencias plantean a la enseñanza de niños y jóvenes en contextos de pobreza. Es una interrogante abierta si los nuevos currículos contribuyen a mejorar los logros de aprendizaje de diferentes grupos –por mayor relevancia de sus contenidos y objetivos– y si el nuevo nivel de complejidad, tanto de los nuevos conocimientos como de las competencias, está siendo comunicado con éxito por los centros escolares.

Las reformas curriculares presionan pesadamente sobre la docencia y los profesores. Estos deben encontrar formas de enseñanza a través de las cuales los nuevos aprendizajes estén al alcance de los grupos con menor capital cultural.

En tanto, los estudiantes se ven sobrepasados en muchos casos por un currículo que es más fiel a las disciplinas que organiza y al maximalismo de sus diseñadores que a las posibilidades reales de aprenderlo provechosamente, con lo que las interrogantes seculares sobre el currículo se mantienen. ¿Qué contenidos deberían priorizarse y cuáles deberían considerarse como secundarios u optativos? ¿Cómo unir la necesidad de contenidos generales globales con una educación que podría ser más práctica y relevante para la vida diaria de los estudiantes?

Parte de estos problemas están claramente relacionados con la calidad de los maestros y su capacidad para motivar a los estudiantes e impartir contenidos que sean ricos en significado, interesantes y relacionados con las experiencias de vida de los estudiantes.

Parte asimismo tiene que ver con la diferenciación. Si todos los estudiantes esperan ser admitidos en instituciones prestigiosas de educación superior y si los profesores de estas instituciones establecen lo que los estudiantes deberían saber para ser admitidos, esto tendrá efectos directos sobre los contenidos de la educación secundaria. En la práctica, la mayoría de los estudiantes nunca llega a la educación superior y entre quienes lo hacen, muchos nunca necesitarán o usarán los conocimientos requeridos para ser admitidos en las carreras más competitivas, tales como medicina o ingeniería. Algunos países de la región han adoptado la práctica europea tradicional de establecer diferentes programas educativos en la secundaria: uno más profesional y práctico, que conduce a trabajos profesionales no universitarios; y otro más académico, que lleva a la educación superior.

Uno supondría que la mayoría de los estudiantes seguiría el programa educativo profesional, pero lo que ocurre es lo contrario. En la mayoría de los casos, la opción vocacional tiene poco prestigio, no está realmente ligada al sector productivo y es vista por los estudiantes como un callejón sin salida que no les permitiría iniciar carreras de nivel superior y mejor pagadas (Schwartzman y Christophe 2005). La educación profesional da mejores resultados cuando esta se imparte a través de un aprendizaje en el trabajo, tal como en Alemania, donde se lleva adelante a través de una combinación de fuertes asociaciones con los empleadores, redes sociales y niveles nacionales de aptitudes bien definidos, condiciones que no son fáciles de reproducir en otras partes (Crouch et al. 1999; Ryan 2001). Existe un consenso cada vez mayor de que las competencias generales son más importantes en los mercados laborales hoy que las aptitudes vocacionales, y que la educación especializada debería postergarse, por lo menos, hasta después de terminada la educación secundaria.

Aún así, incluso en las mejores circunstancias, muchos estudiantes no son capaces o no están motivados para seguir los currículos académicos de escuelas secundarias y es necesario ofrecerles oportunidades de educación que les sean significativas, a la vez que habilitantes para sus destinos, ya sea laborales o académicos. Una alternativa consiste en permitir diferentes programas educativos dentro de los colegios, tal como en los Estados Unidos, con sus limitaciones y efectos negativos conocidos (Lee y Bryk 1988; Rosenbaum 1976; Shavit y Müller 2000); la otra es experimentar con escuelas vocacionales y sistemas de aprendizaje de buena calidad, opción que también es poco probable que se amplíe sin una caída muy significativa de la calidad y

prestigio social de la educación secundaria. La educación vocacional tiene su lugar, pero claramente no responde a los problemas angustiantes de la educación secundaria general, que seguirá siendo el principal camino educativo para la mayoría de los estudiantes y requiere de cambios profundos en la manera en que está siendo impartida en términos de su currículo, prácticas y normas de enseñanza.

Las respuestas en este ámbito siguen siendo mezcladas y demandantes. Un aumento de la densidad curricular de la educación vocacional aumenta su valor, pero a la vez contribuye a hacerla más selectiva. Por otro lado, si se la adapta a las expectativas y capitales culturales de los grupos más desfavorecidos, se desvaloriza. De modo similar, la «generalización» de los contenidos de la educación vocacional, demandados por los sectores más modernos de empleadores, puede desalentar a los de la industria mediana y pequeña, que le exigen habilidades más especializadas (World Bank 2006).

Mejores profesores

Respecto a los nuevos requerimientos a la profesión docente provenientes de currículos más ambiciosos conectados a las nuevas demandas de la sociedad como a los cambios en el conocimiento y sus formas de uso, se trata de producir un equilibrio entre políticas de presión y políticas de apoyo que hoy en día es discutible que exista. En parte, por sesgos intrínsecos al campo de generación de las políticas. Así, buenos sistemas de evaluación de aprendizajes se pueden establecer en forma relativamente rápida, más barata y con mucho más visibilidad que sistemas eficaces de apoyo a los docentes, los que son sin embargo indispensables para que estos alcancen los nuevos niveles de desempeño. En el presente, todo parece marchar en favor de la presión (estándares, medición, rendición de cuentas, contratos de desempeño), pero esto, aunque no se lo busque, resulta en un desequilibrio que afecta –por desatención– a las políticas de creación de capacidades, que son más caras, difíciles de instalar y menos visibles para el público, y por lo tanto, menos atractivas políticamente en el corto plazo, produciéndose así un desequilibrio que afecta seriamente la relación del profesorado con las políticas, al sentir que se le somete a un trato injusto. Como pregunta Elmore: «¿Es ético hacer que individuos (…) rindan cuentas por hacer cosas que no saben cómo hacer y que no se puede esperar que hagan, sin conocimientos y habilidades considerables?» (cit. en Fullan 2003:56). Estos «conocimientos y habilidades considerables» ponen a la institucionalidad formadora de profesores y a las políticas de desarrollo profesional docente en el centro estratégico de la nueva agenda.

Políticas educacionales y calidad de la política

Como quiera que se elija caracterizar la nueva agenda, es constitutivo de esta el conocimiento de los límites de los esfuerzos que singularizaron la última década y media y el reto que constituye superarlos. Los dilemas que afectan el desarrollo de la educación secundaria y los delicados equilibrios entre los objetivos de vinculación más fuerte con el mundo del trabajo por un lado, y los de ciudadanía y cohesión social, por otro; o las endémicas demandas de nuevas capacidades en los docentes, resultado directo de currículos marcadamente más ambiciosos, cuya respuesta es inseparable de políticas que deben combinar la dimensión laboral con la formativa; o las referidas nuevas condiciones e instituciones necesarias para proveer oportunidades a la niñez en edad preescolar, son todos problemas que desafían el campo de las políticas con nuevos niveles de complejidad. En su base, el factor común es la creación de nuevas capacidades, cuya temporalidad pertenece a otra escala que la del ciclo político y que demanda, entonces, acuerdos de largo plazo entre los actores decisivos. Así, lo que enfrenta la región en educación al final de la primera década del siglo XXI requiere de una alta capacidad de respuesta del sistema político. Esta dimensión poco examinada de la «política educacional» es sin embargo clave: la calidad de las políticas requeridas por la nueva agenda, dependerá decisivamente de «la política», es decir, de las relaciones entre gobierno y oposición, de los partidos, y de la calidad del proceso de generación de regulaciones, incentivos y apoyos al quehacer de instituciones y actores de los sistemas educativos.

Desde la perspectiva enunciada, las últimas dos décadas de reformas centradas en la calidad más que en el acceso a la educación, hicieron patente la dualidad entre «políticas fáciles» –las de la expansión del acceso y sus atributos de más escuelas, más profesores, y consensos y apoyo político para ello–, y «políticas difíciles» –las de la calidad y equidad, con sus cambios en instituciones y regulaciones, choque de intereses entre gobierno y sindicato docente, poderes de veto de actores clave y resultados parciales o nulos de los esfuerzos del caso (Corrales 1999; Grindle 2004; Navarro 2007; Stein y Tomassi 2008). El repertorio de respuestas «políticamente fáciles» ya no es suficiente, especialmente para los países de la región cuyas coberturas son universales en la educación básica y altas en la educación secundaria. Las «políticamente difíciles», que tocan intereses y valores, cuyos procesos de implementación son demandantes, sin resultados visibles en el corto plazo y cuyo proceso de formulación tiende a ser objeto de vetos y lógicas de suma-cero, son, paradójicamente, las que portan el potencial de cambio que requiere la nueva agenda.

Una clave –si es que es posible pensar en una– del cambio en las condiciones de la nueva agenda tiene entonces que ver con la calidad de la política. Si

verdaderamente se ambiciona desatar los nudos fundamentales, no hay tal vez alternativa al esfuerzo por ubicar a las agendas de la educación en una categoría especial: la de las políticas que exigen acuerdos de largo plazo, la de políticas, por tanto, de «unidad nacional», en que la competencia partidaria se baja de tono y se invierten energías, procedimientos y tiempos en la construcción de una visión concordada sobre lo que está en juego y los derroteros a seguir.

¿Hay algo que permita pensar en una evolución en la dirección sugerida y que haga ver la visión predominante sobre estas materias de los analistas de la educación en la región como algo más que deseos?

Los actores –diseñadores de políticas, profesores y directivos de colegios, padres y supervisores– pueden recurrir hoy a muchísima más y mejor información sobre el sistema educativo que en el pasado para construir y evaluar políticas fundadas en la evidencia de resultados de aprendizaje. La omnipresencia y el desarrollo creciente de las evaluaciones de aprendizaje en la región, tanto nacionales como internacionales, pueden entonces constituir un factor nuevo que contribuya de manera importante a imprimir dinamismo a las condiciones en que se formulan, interpretan e implementan las políticas educacionales. La nueva información, al enriquecer y precisar de manera decisiva las bases de evidencia sobre las que la temática educativa se constituye públicamente –tanto en la arena política como localmente en cada comunidad en que interactúan escuelas y padres–, tiene el potencial de establecer relaciones de *accountability* más efectivas y relaciones de rendición de cuentas, tanto *larga* (a través de la mediación de los votantes que afectan el sistema político) como *corta* (por directa aplicación de los mecanismos de *voz* y *salida* de los padres al evaluar la educación que reciben sus hijos) (Di Gropello 2004), que contribuyan a erosionar los empates de intereses corporativos y visiones ideológicas de la educación, en favor de respuestas más consensuadas y efectivas.

Si se trata de ir más allá de la fundada apelación a la necesidad de lograr acuerdos amplios y duraderos en política educacional, como base de la acción efectiva en las nuevas circunstancias, cuatro criterios de valor consustanciales al quehacer político democrático parecen especialmente relevantes para el campo de la elaboración e implementación de políticas educacionales en la fase presente: i) responder con similar consistencia e intensidad a los requerimientos de la cohesión social y de la competitividad; ii) dedicar energía y atención comparables a las necesidades nacionales y a las demandas globales; iii) respetar el campo adversario; y iv) luchar por lograr un equilibrio de conocimientos en la visión y un equilibrio de poder (entre los actores) respecto de la implementación (Cox 2006).

El conjunto referido de criterios debe interpretarse a la luz de la supremacía del valor de la inclusión en la educación para un orden democrático. Este no

puede ser traducido en instituciones y prácticas educativas duraderas y efectivas si no es a base de consensos políticos, para cuya construcción el tercer criterio avanzado –respeto por el campo adversario– es el de más difícil realización. Se trata, sin embargo, desde Aristóteles hasta Hannah Arendt, de uno de los fundamentos del ideal democrático.

Referencias

Barretto, E. S. S. y E. Mitrulis (2001). «Trajetória e desafios dos ciclos escolares no País.» *Estudos Avançados* 15:103-140.

Becker, G. S. (1964). *Human Capital*. New York: Columbia University Press.

Beech, J. (2007). «La internacionalización de las políticas educativas en América Latina.» *Pensamiento Educativo*, Vol. 40, N° 1.

Bellei, C. (2007). «Expansión de la educación privada y mejoramiento de la educación en Chile. Evaluación a partir de la evidencia.» *Pensamiento Educativo*, Vol. 40, N° 1.

Bourguignon, F., Francisco H. G. Ferreira, and P. G. Leite (2003). «Conditional Cash Transfers, Schooling, and Child labor: Micro-simulating Brazil's Bolsa Escola Program.» *World Bank Economic Review* 17:229-54.

Braslavsky, C. (2001). «Los procesos contemporáneos de cambios de la educación secundaria en América Larina: análisis de casos en América del Sur». En C. Braslavsky (org.), *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad?* Buenos Aires: Santillana.

Cardoso, E. y A. Portela Souza (2003). *The Impact of Cash Transfers on Child Labor and School Attendance in Brazil*. Sao Paulo: Departamento de Economia da Universidade de São Paulo.

Carnoy, M. (2007). «Improving Quality and Equity in Latin American Education: A Realistic Assessment». *Revista Pensamiento Educativo*, Vol.40, N° 1.

Castro, M. H. Guimarães de (1999). *Education for the 21st Century: The Challenge of Quality and Equity*. Brasília: MEC Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

CEPAL. (2007). *Panorama Social de América Latina, 2006*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social y División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL.

Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (2003). «Evaluación de aprendizajes para una educación de calidad.» Santiago de Chile: Ministerio de Educación.

Contreras, D., Larrañaga O., Flores L., Lobato F. y V. Macías (2003). «Políticas educacionales en Chile: vouchers, concentración, incentivos y rendimiento.» Santiago de Chile: Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Corrales, J. (1999). «The Politics of Education Reform: Bolstering the Supply and Demand; Overcoming Institutional Blocks.» *Education Reform and Management Series* II (1). Washington, D.C.: World Bank.

Cox, C. (2006). «Policy Formation and Implementation in Secondary Education Reform: The Case of Chile at the Turn of the Century.» World Bank Education Paper Series N° 3.

Crouch, C., Finegold D., and M. Sako (1999). *Are Skills the Answer? The Political Economy of Skill Creation in Advanced Industrial Countries*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Cruz, R. de la (1998). *Descentralización en perspectiva: federación y finanzas públicas*. Caracas: Ediciones FEGS, Ediciones IESA.

Cueto, S. (2005). *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*. Santiago de Chile; Washington, D.C.: PREAL.

Cunha, F., Heckman, J. J., Lochner L., and D. V. Masterov (2005). «Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation.» National Bureau of Economic Research, Inc.

De Ferranti, D., Perry G. et.al. (2004). *Inequality in Latin America. Breaking with history?* Washington: The World Bank.

Di Gropello, E. (1997). *Descentralización de la educación en América Latina: un análisis comparativo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

——. (2004). «La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos.» PREAL, Doc. de Trabajo N° 30.

Dussel, I. (2004). «Las reformas curriculares en la Argentina, Chile y Uruguay: informe comparativo». En M. Carnoy, G. Cosse, C.Cox y E. Martínez (eds.), *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay.

Durkheim, E.. (1893). *De la division du travail social: étude sur l'organisation des sociétes supérieures*. París: F. Alcan.

——. (1922). *Éducation et sociologie*. Chicoutumi, Québec: Édition électronique réalisée par Jean-Marie Tremblay, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi.

Elacqua, G. y R. Fabrega (2004). *El consumidor de la educación: el actor olvidado de la libre elección de escuelas en Chile*. Santiago: Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibañez.

Fayol, H.. (1917). *Administration industrielle et générale: prévoyance, organisation, commandement, coordination, controle*. París: H. Dunod et E. Pinat.

Ferrer, J. G. y P. McLauchlan Arregui. (2002). *La experiencia latinoamericana con pruebas internacionales de aprendizaje: impacto sobre los procesos de mejoramiento de la calidad de la educación y criterios para guiar las decisiones sobre nuevas aplicaciones*. Lima: GRADE (Grupo de Análisis para el Desarrollo).

Ferrer, J. G. (2004). Las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina: ¿Quién es responsable de los resultados? Lima: GRADE.

Filgueira, F., Bogliaccini J. y C. G. Molina. (2006). «Centralismo y descentralización como ejercicio iterativo». En M. Fritsche y F. Filgueira (eds.), *Descentralización de la educación pública en América Latina*. Río de Janeiro: K. Adenauer Stiftung.

Freire, P. (1987). *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

Friedman, M., and R. Friedman (1980). *Free to Choose*. San Diego: Harcourt.

Friedman, M. (1955). «The Role of Government in Education». In Robert A. Solow (ed.), *Economics and the Public Interest.* New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

Fullan, M. (2003). *Change Forces with a Vengeance*. London: Routledge Falmer Press.

Gallego, F. y C. Sapelli (2007). «El financiamiento de la educación en Chile: una evaluación.» *Pensamiento Educativo*, Vol. 40, N° 1.
Gauri, V. (1998). *School Choice in Chile: Two Decades of Educational Reform*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.
Gershberg, A. I. (1999). «Education `Decentralization' Processes in Mexico and Nicaragua Legislative versus Ministry-led Reform Strategies.» *Comparative Education* 35 (Mar):63, 18p.
Grindle, M. S. (2000). *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
——. (2004). *Despite the Odds. The Contentious Politics of Education Reform*. New Jersey: Princeton University Press.
Heckman, J. J. (2006). «Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children.» *Science* 312:1900-1902.
Knudsen, E. I., Heckman, J. J., Cameron J. L., and J. P. Shonkoff (2006). «Economic, Neurobiological, and Behavioral Perspectives on Building America's Future Workforce.» *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 103:10155-10162.
Inter-American Development Bank (IADB) (2006). *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America.* Echebarría, K., Lora E., and M. Payne. Washington, D.C.: IADB.
Lee, V. E., and A. S. Bryk. 1988. «Curriculum Tracking as Mediating the Social Distribution of High School Achievement.» *Sociology of Education* 61:78-94.
McEwan, P. J., y M. Carnoy (2000). «The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System.» *Educational Evaluation and Policy Analysis* 22:213-239.
McGuinness, D. (2004). *Early Reading Instruction: What Science Really Tells us about How to Teach Reading*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
——. 2005. *Language Development and Learning to Read: The Scientific Study of How Language Development Affects Reading Skill*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
National Reading Panel (2002). *Evidence-based Reading Instruction: Putting the National Reading Panel Report into Practice*. Newark, Del.: International Reading Association.
National Reading Panel, and National Institute of Child Health and Human Development (2000). *Teaching Children to Read: An Evidence-based Assessment of the Scientific Research Literature on Reading and Its Implications for Reading Instruction*. Washington, D.C.: National Institute of Child Health and Human Development, National Institutes of Health.
Navarro, J. C. (2006). «Dos clases de políticas educativas. La política de las políticas públicas». PREAL, Doc. de Trabajo N° 36, agosto.
Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2004). *Learning for Tomorrow's World : First Results from PISA 2003*. París: OECD.
Ramey, C. T., and S. L. Ramey (2004). «Early Learning and School Readiness: Can Early Intervention Make a Difference.» *Merrill-Palmer Quarterly* 50:471-491.
Ramey, S. L., and C. T. Ramey (1994). «The Transition to School. Why the First Few Years Matter for a Lifetime.» *Phi Delta Kappan* 76.

Reimers, F., DeShano da Silva, C., and E. Trevino (2006). «Where is the «Education» in Conditional Cash Transfers in Education?» Montreal: UNESCO Institute for Statistics.

Rizo, F. M. (2004). «¿Aprobar o reprobar? El sentido de la evaluación en educación básica.» *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 9:817-839.

Roderick, M., and Educational Resources Information Center (ERIC) (1999). *Ending Social Promotion: Results from the First Two Years*: Consortium on Chicago School Research.

Rose, J. (2006). *Independent Review of the Teaching of Early Reading*. London: United Kingdom Department of Education and Skills.

Rosenbaum, J. E. (1976). *Making Inequality: The Hidden Curriculum of High School Tracking.* New York: John Wiley & Sons Inc.

Ryan, P. (2001). «The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective.» *Journal of Economic Literature* 39:34-92.

Schwartzman, S. (2005). «Education-oriented Social Programs in Brazil: The Impact of Bolsa Escola». In paper submitted to the Global Conference on Education Research in Developing Countries (Research for Results on Education), Global Development Network, Prague, Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS).

«Educación y recursos humanos.» In *Una Nueva Agenda Económico Social para América Latina*, edited by Alejandro Foxley y Fernando Henrique Cardoso.

Schwartzman, S., and M. Christophe (2005). «A sociedade do conhecimento e a educação tecnológica.» *Série Estudos Educacionais* 2:109.

Shavit, Y. y W. Müller (2000). „Vocational Secondary Education, Tracking and Social Stratification«. In M. Hallinan (ed.), *Handbook of The Sociology of Education.* New York: Kluwer Academic, Plenum Publishers.

Stein, E., and M. Tommasi (eds.) (2008). *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies*. Cambridge: IADB, David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University.

Taylor, F. W. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper Brothers.

Tedesco, J. C. (2007). «Gobierno y dirección de los sistemas educativos en América Latina». *Revista Pensamiento Educativo*, Vol.40, N° 1.

UNESCO (2007). *Strong Foundations: Early Childhood Care and Education. EFA Global Monitoring Report 2007*. París: UNESCO.

Vegas, E., and J. Petrow (2007). *Raising Student Learning in Latin America: The Challenge for the 21st Century*. Washington, D.C.: The World Bank.

Winker, D. R. y A. I. Gershberg (2000). «Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina.» PREAL, Documento de Trabajo, Nº 17, abril.

Winkler, D. R, and T. Rounds (1996). «Municipal and Private Sector Response to Decentralization y School Choice.» *Economics of Education Review* 15:365-376.

World Bank (2006). *Ampliar las oportunidades y construir las competencias de los jóvenes. Nueva agenda para la educación secundaria*. Washington, D.C.: The World Bank.